NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RECHTSPRAAK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ministerie van Veiligheid en Justitie
mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
14 april 2015

Kenmerk
2014-0000659233

Onderwerp
Standpunt NVvR inzake conceptwetsvoorstel splitsing Raad van State en opheffing Centrale Raad van Beroep en College van Beroep voor het bedrijfsleven

Geachte heer Plasterk, geachte heer Van der Steur,

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft kennis genomen van het conceptwetsvoorstel waarmee u de functionele scheiding van de taken van de Raad van State en de opheffing van de beide bijzondere colleges, te weten de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, beoogt. In deze brief wordt het standpunt verwoord van de leden van de rechterlijke macht, verenigd in de NVvR. Ter voorbereiding op haar standpunt heeft de NVvR advies ingewonnen bij de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR (hierna: de WeCo). De WeCo heeft daartoe een speciale werkgroep geformeerd, bestaande uit vertegenwoordigers van *álle segmenten van de bestuursrechtspraak*, inclusief de Raad van State en de bijzondere colleges. Het WeCo-advies wordt u aangeboden als bijlage bij dit standpunt.

Standpunt NVvR
De NVvR ontraadt het indienen van dit conceptwetsvoorstel, omdat de daarin vervatte keuzes voor de inrichting van het stelsel van bestuursrechtspraak principieel onjuist en onvoldoende doordacht zijn.

In de eerste plaats komt het thans voorliggende conceptwetsvoorstel op geen enkele wijze tegemoet aan de uitdrukkelijke wens van de leden van de rechterlijke macht om op termijn binnen de kolom van de gewone rechterlijke macht te komen tot een eenvoudig en ook voor de burger transparant stelsel van bestuursrechtspraak, dat bestand is tegen voorziene toekomstige ontwikkelingen. De NVvR meent dat veranderingen in het stelsel van de bestuursrechtspraak alleen goed doordacht en weloverwogen tot stand behoren te komen. Juist de bestuursrechtspraak moet, alleen al vanwege de rechtstatelijke belangen en de controle op de overheid, kunnen vertrouwen op zorgvuldigheid bij ingrijpende stelselveranderingen.

In de tweede plaats bestaat er geen onmiddellijke noodzaak om tot wijziging van het stelsel over te gaan (zie ook het WeCo-advies onder 3.1). Het functioneren van het huidige stelsel van bestuursrechtspraak kent op dit moment geen urgent probleem dat opgelost moet worden. Bovendien is de timing van het conceptwetsvoorstel ongelukkig. Naar verwachting zal door de overheveling van overheidstaken naar lagere overheden het aantal bestuursrechtelijke zaken de

NVvR • Postbus 30315 • 2500 GH Den Haag
088-3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

komende jaren flink toenemen. Dit valt samen met een opeenstapeling van veranderingen binnen de rechtspraak zelf, zoals de verdere implementatie van de Herziening van de Gerechtelijke Kaart (HGK), het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) en de zorgen over de kwaliteitsborging in de rechtspraak. Een grootschalige reorganisatie van de bestuursrechtspraak op dit moment is dan ook om die reden af te raden.

Het standpunt van de NVvR is dus eenvoudig en helder: wij vragen u dringend om dit conceptwetsvoorstel terug te nemen en om op termijn te komen met een weloverwogen visie op een toekomstbestendige inrichting van de bestuursrechtspraak, die is gebaseerd op een deugdelijke probleemanalyse.

Bij het formuleren van die visie dienen naar de mening van de NVvR de volgende twee principes leidend te zijn:

- de bestuursrechtspraak hoort in zijn geheel - dat wil zeggen inclusief de bestuursrechtelijke zaken die nu door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandeld worden - thuis bij de gewone rechterlijke macht en moet dus op den duur integreren in de reguliere rechtspraak;
- de expertise die de bijzondere colleges hebben opgebouwd moet behouden blijven. Ook grote organisaties en bedrijven, zoals KPN en het UWV, en wetenschappers (o.a. Schlössels in het Nederlands Juristenblad) benadrukken in hun reacties op de plannen de noodzaak van gespecialiseerde en geconcentreerde kennis en kunde zoals de bijzondere colleges die nu bezitten.

In het WeCo-advies wordt in enkele paragrafen dieper ingegaan op de bovengenoemde principes (respectievelijk paragraaf 3.2 en paragrafen 3.4 en 3.5).

Rechtspositionele aspecten
Voor de NVvR is het onacceptabel dat bij een zo ingrijpende verandering van de bestuursrechtspraak een rechtspositieparagraaf ontbreekt. Dit conceptwetsvoorstel heeft grote gevolgen voor degenen die werken bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het is voor de betrokken raadsheren, gerechtsauditeurs en overige rechtspraakmedewerkers onduidelijk wat hen – mocht dit voorstel onverhoopt worden ingediend – op rechtspositioneel gebied te wachten staat.

De NVvR stelt op voorhand een aantal eisen aan een dergelijke paragraaf. Deze luiden kort gezegd:

1. mens volgt werk;
2. er moet regelgeving komen om de bestaande benoeming van rechtswege te wijzigen in een benoeming bij het college waar het werk heengaat, tenzij de betrokken ambtenaar ernstig bezwaar maakt tegen een dergelijke overgang;
3. er moet worden voorzien in flankerend beleid, geschoeid op dezelfde leest als het pakket sociale maatregelen dat rond de HGK tot stand is gebracht.

Vanzelfsprekend is de NVvR bereid om haar expertise in te zetten voor een gesprek over de, in het regeerakkoord opgenomen, gewenste veranderingen in de organisatie van de bestuursrechtspraak.

Met vriendelijke groet,
de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,

Maria van de Schepop
voorzitter

NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RECHTSPRAAK

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
13 april 2015

Uw kenmerk
2014-0000659233

Contactpersoon
J.M.A. Timmer

Onderwerp
Advies op het conceptwetsvoorstel houdende splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 12 december 2014, met kenmerk 2014-0000659233, heeft uw ambtsvoorganger, samen met uw ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel houdende splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit advies is voorbereid door de leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

1. Strekking wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot een verdere functionele scheiding van taken binnen de Raad van State, alsmede de opheffing van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) en de daarmee gepaard gaande herverkaveling van rechtsmacht.
Met het wetsvoorstel wordt, volgens de memorie van toelichting, uitvoering gegeven aan het regeerakkoord. Daarin is het voornemen opgenomen de Raad van State te splitsen in een rechtsprekend deel en een adviserend deel en het rechtsprekende gedeelte samen te voegen met de CRvB en het CBb. Achtergrond van dit voornemen is, volgens de memorie van toelichting, om uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak te komen tot een concentratie van bestuursrechtspraak. Leidende gedachte is daarbij, aldus de memorie van toelichting, tevens dat het vertrouwen in de rechtspraak ermee is gediend dat onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak niet alleen in juridisch opzicht is gegarandeerd, maar dat dit ook op een zo eenvoudig en doorzichtig mogelijke wijze gebeurt. Als ander uitgangspunt wordt in de memorie van toelichting genoemd dat wijzigingen in de organisatie van de bestuursrechtspraak niet mogen leiden tot langere doorlooptijden en hogere kosten.

NVvR • Postbus 30315 • 2500 GH Den Haag
088-3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

2. Uitgangspunten

De Wetenschappelijke Commissie heeft bij het opstellen van haar advies de volgende uitgangspunten als toetsingskader gehanteerd. Daarbij zijn de in de bijlage genoemde stukken betrokken.

2.1 Toekomstbestendigheid

De Wetenschappelijke Commissie neemt met betrekking tot de rechtspraak een aantal lange-termijnontwikkelingen (20 tot 50 jaar) waar, die ertoe kunnen leiden dat de positionering van de rechtsprekende colleges op termijn belangrijke wijzigingen kan ondergaan.

Daarbij wordt in de eerste plaats gewezen op de internationalisering van het rechtsstelsel. In het bijzonder de uitbreiding van het werkgebied van de Europese Unie en de daaruit voortvloeiende doordrenking van het Nederlandse rechtsbestel met op Europees niveau vastgestelde normen kan ertoe leiden dat op tal van terreinen de uitleg van wettelijke voorschriften niet meer in hoogste instantie op nationaal niveau wordt bepaald, maar door het Hof van Justitie te Luxemburg. Dat geldt zowel voor het bestuursrecht als voor het strafrecht en het burgerlijk recht. Deze ontwikkeling zou ertoe kunnen leiden dat de hoogste Nederlandse rechters zich in de toekomst toenemend moeten richten op het stellen van de juiste prejudiciële vragen en het vertalen van de daarop ontvangen antwoorden naar de Nederlandse rechtspraktijk. Andersoortige ontwikkelingen zijn eveneens denkbaar. Zo zou, bijvoorbeeld naar Duits voorbeeld (een Constitutioneel Hof), kunnen worden voorzien in een organisatorische borging van de fundamentele (grondwettelijke) waarborgen binnen het Nederlands rechtsstelsel, mede ter versterking van de dialoog met de Hoven te Luxemburg en Straatsburg.

Daarnaast moet worden geconstateerd dat in de praktijk van de rechtspraak steeds meer blijkt dat de verschillende rechtsgebieden (het bestuursrecht, het civiel recht en het strafrecht) naar elkaar toegroeien en met elkaar verweven raken. Het wordt daarbij van steeds groter belang dat in het materiële recht gebezigde termen in alle rechtsgebieden dezelfde betekenis hebben, zodat wordt voorkomen dat justitiabelen (waaronder begrepen bestuursorganen en andere publiekrechtelijke entiteiten) voor verrassingen worden geplaatst. Wat betreft het belastingrecht is daarin voorzien doordat tegen de uitspraken van de (hoogste) feitenrechters beroep in cassatie openstaat. Voor een beperkt aantal ook in het belastingrecht relevante begrippen is een gelijke voorziening gecreëerd op het gebied van het sociale zekerheidsrecht en het economisch bestuursrecht. Verder kan worden waargenomen dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke punitieve sanctiestelsels elkaar steeds verder overlappen, terwijl ingevolge de artikelen 6 en 7 van het EVRM op alle soorten straffen dezelfde grondregels van toepassing zijn. Ook op andere terreinen, zoals tussen het familierecht, het sociale-zekerheidsrecht en het belastingrecht, groeit de verwevenheid.

Een derde ontwikkeling is die van de steeds toenemende digitalisering en informatisering van de samenleving. Deze zou ertoe kunnen leiden dat op termijn de plaatsgebonden rechtspraak van minder betekenis wordt. Daarbij behoeft niet alleen te worden gedacht aan de digitalisering van procesdossiers en proceshandelingen, maar bijvoorbeeld ook, in

gevallen waarin de directe confrontatie tussen procesdeelnemers geen toegevoegde waarde heeft, aan zaken als zittingen via videoconferentie.

Het bovenstaande leidt niet op voorhand tot een bepaald structuurmodel voor de Nederlandse rechtspraak. Wel brengen de geschetste tendensen mee dat het in te dienen wetsvoorstel mede in het licht daarvan dient te worden beoordeeld.

2.2 Onafhankelijkheid

De rechtsprekende functie dient zo georganiseerd te zijn dat haar onafhankelijkheid ten opzichte van de andere staatsmachten zowel structureel is vastgelegd als in individuele gevallen kan worden waargemaakt. Alle justitiabelen moeten dat niet alleen in hun eigen procedure kunnen ervaren, zij moeten ook aan het systeem zelf kunnen zien dat ontoelaatbare beïnvloeding door een van de andere staatsmachten uitgesloten kan worden geacht.
Net zoals een rechter niet alleen niet partijdig mag zijn, maar ook de schijn van partijdigheid moet vermijden, zo ook moet de organisatie van de rechtspraak zodanig zijn ingericht dat iedere schijn van niet volledige onafhankelijkheid wordt vermeden.
Een buffer tussen de departementen van algemeen bestuur en de rechtsprekende instellingen, bij voorbeeld in de vorm van een Raad voor de rechtspraak, is een mogelijke uitwerking van die gedachte. Een andere mogelijkheid is het geven van een bijzondere status aan met name het/de hoogste rechtsprekende college(s) naast de andere staatsmachten, zoals te onzent met de Hoge Raad en de Raad van State heeft plaatsgevonden. De zichtbaarheid van de onafhankelijkheid wordt vergroot door deze vast te leggen in een wettelijke (organisatie)regeling.
In Europa wordt veelvuldig de wenselijkheid uitgesproken om de onafhankelijkheid van de gerechten te waarborgen door een Council for the Judiciary, een zelfstandig bestuurslichaam met bevoegdheden op het gebied van de benoeming van rechters, het beheer van de gerechten en de relaties met de andere staatsmachten en de samenleving[1].

2.3 Toegankelijkheid en onpartijdigheid

Bij de organisatie van de rechterlijke macht dient mede recht te worden gedaan aan de belangen van (potentiële) procespartijen. Daarbij is het onderscheid tussen repeat players en oneshotters van belang. Er mag van worden uitgegaan dat repeat players door hun ervaring de weg weten in het systeem van de rechtspraak; tevens mag worden verondersteld dat zij in hun organisatie voorzieningen hebben getroffen om op adequate wijze rechtsgedingen te kunnen voeren. Dat is niet het geval bij individuele burgers, die slechts in incidentele gevallen in situaties verzeild raken waarin zij aan hun rechtsgeding willen of moeten deelnemen. Voor hen is van belang dat zij worden geconfronteerd met een transparant systeem met zoveel mogelijk een enkel loket waarbij zij zich kunnen vervoegen

[1] Zie bijvoorbeeld Opinion no. 10 (2007) van de Consultative Council of European Judges (CCJE), par. 5 en 8), Recommendation CM/Rec (2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, par. 26-29, Magna Charta van de CCJE, par. 13, ENCJ report on Councils for the Judiciary 2011, par. 1.1, Venice Commission Report on the independence of the judicial system van de European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), part I: The Independence of Judges, 16 maart 2010, CDL-AD (2010)004.

en waarbij zij tegen redelijke kosten binnen een enkele procedure hun geschil in volle omvang aan de rechter kunnen voorleggen, ongeacht of in dat geschil al dan niet een overheidslichaam of een bestuursorgaan (als strafvervolger of doordat bestuursbesluiten – mede - in het geding zijn) mede partij is (one stop shop).
Overheidsinstellingen zijn weliswaar niet de enige repeat players, maar het zijn wel repeat players bij uitstek. Waar zij onder omstandigheden bovendien over eenzijdig te hanteren bevoegdheden ten opzichte van burgers beschikken en gerechtigd kunnen zijn dwangmiddelen toe te passen, dient het stelsel waarborgen te bevatten dat de gerechten de burgers adequaat tegen de hantering van die bevoegdheden en dwangmiddelen kunnen beschermen. Daarvoor is van belang dat uit de organisatie blijkt dat de gerechten ook niet de schijn wekken vereenzelvigd te kunnen worden met andere overheidsinstellingen (zoals de wetgever en de organen van openbaar bestuur).
Ook bij de beslechting van geschillen waarbij geen overheden betrokken zijn, is van belang dat de regeling van de gerechten, zowel wat hun organisatie als wat de procesvoering betreft, waarborgen bevat voor de onpartijdigheid van de rechters. Er dient in te worden voorzien dat procespartijen niet de mogelijkheid krijgen hen onwelgevallige rechters van een zaak te laten verwijderen.

2.4 Rechtsontwikkeling, rechtszekerheid, rechtseenheid en rechtsgelijkheid

Ter zake van de organisatie van de rechterlijke functie in de 21ste eeuw heeft de regering in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie van 1998 (Kamerstukken II, 26352, nr. 2) belangrijke beleidslijnen uitgezet. In dat kader, in het bijzonder in de discussienota "Keuzen voor de bestuursrechtspraak" van 2001 (Kamerstukken II, 26352, nr. 47), alsmede in de daarop volgende Brief van beide betrokken ministers van 2004 over de herziening van de rechterlijke organisatie (Kamerstukken II, 25425, nr. 7) zijn keuzen gemaakt voor de organisatie van de bestuursrechtspraak. Op die keuzen ware voort te bouwen.
De rechtelijke organisatie dient zodanig te zijn ingericht, dat daarin enerzijds ruimte wordt geboden voor een hoogwaardige rechtsontwikkeling, maar dat anderzijds voorzieningen worden geboden voor het bevorderen van rechtseenheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Rechtsontwikkeling is van belang omdat de samenleving verandert en zich telkens nieuwe vraagstukken voordoen waarin de wetgever niet onmiddellijk kan voorzien en die dus door interpretatie van bestaande regels moeten worden opgelost.
Rechtszekerheid vereist dat er een rechterlijke instantie is die, ook bij verschillen in opvattingen en zo nodig op korte termijn, een (voorshands, immers behoudens nadien opkomende maatschappelijke ontwikkelingen en inzichten) definitief antwoord op rechtsvragen geeft, waarop in de samenleving kan worden voortgebouwd en dat door de gerechten vervolgens op uniforme wijze wordt toegepast. Dat wordt van groter belang naarmate procedures langer duren en zich bij verschillende instanties afspelen. De huidige wetgeving kent sinds kort, naast cassatie in het belang der wet in het civiele recht, het strafrecht en het belastingrecht, in het civiele recht de mogelijkheid aan de Hoge Raad prejudiciële vragen te stellen. Daarmee kan op korte termijn duidelijkheid worden geboden.
Ter zake van de rechtseenheid kan onderscheid worden gemaakt in rechtseenheid binnen de onderscheidene deelgebieden van het bestuursrecht, rechtseenheid binnen het bestuursrecht als geheel (bijvoorbeeld de uitleg van de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en rechtseenheid tussen het bestuursrecht en andere rechtsgebieden; voor dat laatste zij ook verwezen naar paragraaf 1. Binnen de

onderscheidene rechtsgebieden van het bestuursrecht kan rechtseenheid afdoende worden bereikt doordat per rechtsgebied één hoogste rechtscollege is aangewezen. Daarnaast kan binnen elk college een zaak worden verwezen naar de grote kamer (een kamer met vijf leden), indien dat met het oog op de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling geraden voorkomt (artikel 8:10, vierde lid, Awb). Zoals in paragraaf 1 is uiteengezet ontbreekt een bestuursrechtbrede wettelijke rechtseenheidsvoorziening. De onderscheidene hoogste bestuursrechters maken, om in deze lacune te voorzien, gebruik van informele arrangementen, zoals overlegkaders en wederzijdse plaatsvervangerschappen. Voor een samenhangende uitleg van begrippen in het civiele recht, het strafrecht en het belastingrecht draagt de Hoge Raad zorg; het niet-fiscale deel van het bestuursrecht is daarvan thans echter nagenoeg geheel uitgesloten. Zie hierover ook paragraaf 1.

2.5 Kwaliteit

Justitiabelen hebben er recht op dat hun zaak binnen redelijke termijn wordt berecht door rechters die niet alleen van de zaak op de hoogte zijn en voldoende tijd hebben om zich daarvan adequaat op de hoogte te stellen en om de zaak zo nodig ter terechtzitting met voldoende aandacht te behandelen, maar die ook deskundig zijn in het recht voor zover dat voor de beoordeling van de zaak van belang is. Dat is in hoger beroep eens te meer van belang, omdat, na de eerste schifting die in eerste aanleg is verricht, de nadruk meer komt te liggen op de finesses van het recht. Hoewel ook in hoger beroep behoefte is aan generalistische rechters, die de samenhang tussen de diverse rechtsgebieden kunnen overzien en in de uitspraken tot uitdrukking kunnen brengen, moet in hoger beroep ook tijd en capaciteit beschikbaar zijn voor het ontwikkelen en handhaven van specialisatie op relevante deelgebieden. Tijd voor specialisatie is binnen het bestuursrecht (en het daarmee samenhangende economische en milieustrafrecht) temeer noodzakelijk, omdat de materiële bestuursrechtelijke wetgeving wordt gekenmerkt door elkaar snel opvolgende stelselwijzigingen. De groepen specialisten dienen ten minste een zodanige omvang te hebben dat daarbinnen tegenspraak en constructieve gedachtenvorming over de gewenste rechtsontwikkeling mogelijk is. Ondersteunende juridische capaciteit die in kwalitatief en in kwantitatief opzicht is afgestemd op de vereiste competenties en de (omvang van de) werkprocessen in hoger beroep is daarbij onmisbaar, maar doet uiteraard niet af aan de eindverantwoordelijkheid van de rechters voor de kwaliteit van de uitspraken niet wegnemen. Bij het waarborgen van voldoende geconcentreerde specialisatie komt het er vooral op aan, dat daartoe de nodige organisatorische voorzieningen worden getroffen. Aspecten van de kwaliteit van rechterlijke uitspraken zijn onder meer, dat beslissingen worden gegeven over hetgeen partijen verdeeld houdt, voor zover zij dat nodig hebben, en dat de uitspraken zo tijdig worden gedaan, dat partijen in de ontplooiing van hun activiteiten zo min mogelijk worden belemmerd. De gerechten dienen bij het bepalen van de balans tussen snelheid en diepgang bij de afhandeling van zaken zo veel mogelijk acht te slaan op hetgeen partijen in dat opzicht naar voren hebben gebracht.

2.6 Overgangsrecht

Bij de herverdeling van bevoegdheden tussen rechterlijke instanties is een goed vormgegeven overgangsrecht van bijzonder belang. Als uitgangspunt dient te worden genomen dat niemand mag worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent.

Ruime overgangstermijnen zijn van belang om te bewerkstelligen dat onderhanden zaken zoveel mogelijk door de daarmee belaste rechters kunnen worden afgedaan.

3. Advies

3.1 Inleiding

Aan het wetsvoorstel ligt ten grondslag dat in het Regeerakkoord is vastgelegd dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State afgesplitst dient te worden van de adviserende tak van dat Hoge College van Staat en daartoe zou moeten fuseren met de CRvB en het CBb.
De Wetenschappelijke Commissie tekent in dit verband aan dat het kennelijk vooral op te lossen probleem een onvoldoende scheiding tussen de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State is. Het reëel bestaan van een dergelijk probleem is niet onderbouwd in het wetsvoorstel. De omstandigheid dat in de wettelijke waarborgen voor een wenselijk geachte waterdichte scheiding nog enkele aanvullingen kunnen worden aangebracht, betekent nog niet dat in de praktijk deze scheiding thans onvoldoende is. Mogelijk leeft dit probleem voornamelijk in de beeldvorming over de (Afdeling bestuursrechtspraak van) de Raad van State. De Wetenschappelijke Commissie zal verderop in dit advies daar enkele opmerkingen over maken. Op deze plaats volstaat de Wetenschappelijke Commissie met de opmerking dat een beeldvormingsprobleem zich moeilijk door wetgeving laat oplossen.

Gelet op de in paragraaf 2 geformuleerde uitgangspunten valt in algemene zin iets te zeggen voor aanpassing van het bestaande stelsel van bestuursrechtspraak in hoger beroep. Daarbij merkt de Wetenschappelijke Commissie op dat noch in de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie d.d. 26 juni 2014, noch in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt onderbouwd dat er een maatschappelijke behoefte bestaat aan verandering van het bestaande stelsel. Geconstateerd kan worden dat de rechtspraak in Nederland goed functioneert; dat geldt ook voor de bestuursrechtspraak in hoger beroep. Onlangs is de toegankelijkheid van het bestuursrecht nog versterkt door de invoering van titel 8.5 in de Awb, waardoor het procesrecht van de hoger-beroepsinstanties is geüniformeerd. Er bestaat derhalve geen noodzaak om thans tot wijziging van het stelsel over te gaan. Daarbij komt, dat de rechtsprekende instellingen op dit moment zijn verwikkeld in een digitaliseringsslag ter zake van de gerechtelijke procedures, die alle aandacht opeist. Een herinrichting van de bestuursrechtspraak in hoger beroep komt dus ongelegen.

Reeds om deze redenen meent de Wetenschappelijke Commissie dat indiening van het wetsvoorstel thans achterwege zou moeten blijven. Er is immers voldoende tijd voor nader beraad over het einddoel dat ten aanzien van de inrichting van de rechterlijke organisatie wordt beoogd, en om daarover in de memorie van toelichting duidelijkheid te verschaffen. De Wetenschappelijke Commissie adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen en zodra mogelijk en passend een beter onderbouwd en toekomstbestendiger wetsvoorstel in procedure te brengen.

3.2 Algemene opmerkingen over de uitwerking in het wetsvoorstel

Naar geldend recht is de bestuursrechtspraak in (eerste aanleg en) hoger beroep, voor zover opgedragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak, het CBb en de CRvB, opgedragen aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren (artikel 112, tweede lid, van de Grondwet). Tot de rechterlijke macht behoren de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad (artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie). Onder het beheersbereik van de Raad voor de rechtspraak vallen de rechtbanken, de gerechtshoven, het CBb en de CRvB. De Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak vallen daarbuiten.

De Wetenschappelijke Commissie stelt voorop dat het de bevoegdheid van de wetgever is om te bepalen in hoeverre de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, wordt opgedragen aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. Zowel een stelsel van volledige integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht als een stelsel waarin (een deel van de) bestuursrechtspraak is ondergebracht bij de Raad van State passen binnen dit grondwettelijk kader. Desalniettemin leeft binnen de Wetenschappelijke Commissie breed de gedachte dat het uit een oogpunt van rechtseenheid en transparantie de voorkeur verdient om op den duur de berechting van alle geschillen in feitelijke instantie onder te brengen bij gerechten die tot de rechterlijke macht behoren, overeenkomstig het advies van de Staatscommissie-Van Zeben (de vierde en laatste fase). Volledige integratie van de tweedelijns bestuursrechtspraak in de bestaande gerechtshoven is vanuit deze gedachte het meest wenselijke einddoel op termijn. Voordeel daarvan is, dat het niet meer nodig is voor deelaspecten van een geschil naar verschillende beroepscolleges te gaan. De gerechtshoven zouden er voor kunnen zorgen dat de benodigde specialisten op de zaak worden ingezet. Daarbij is concentratie van specialisatie een middel om de rechtseenheid binnen het bestuursrecht te waarborgen. Voor de overkoepelende rechtseenheid binnen het bestuursrecht en met het strafrecht en het burgerlijk recht zijn verschillende varianten mogelijk, zoals het bestaande cassatiestelsel, maar ook cassatie alleen in het belang der wet of een stelsel van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Wordt niet voor volledige integratie gekozen, dan kan gedacht worden aan een gemeenschappelijke kamer van de hoogste gerechten. De keuze tussen deze varianten vergt een afweging van met name de belangen van rechtseenheid en snelheid van geschilbeslechting.

De in het concept-wetsvoorstel gemaakte keuze komt niet optimaal tegemoet aan de wenselijkheid om een eenvoudig en transparant stelsel van rechtspraak in te richten. De stelling dat invoering van een dergelijk stelsel met hoge kosten gepaard zou gaan, is niet gemotiveerd. De samenvoegingen van twee gerechtshoven en van diverse rechtbanken hebben ook geen hoge kosten met zich meegebracht, eenvoudigweg doordat herhuisvesting op de lange baan is geschoven.

Mochten er evenwel redenen zijn om niet in één keer te komen tot volledige integratie, omdat, vanuit het huidige stelsel, waarin in hoger beroep de bestuursrechtspraak wordt verricht in op deelterreinen competente gerechten waarvan er één zich buiten de rechterlijke macht bevindt, een directe overgang naar dit stelsel als een te grote stap wordt beschouwd, dan ligt naar het oordeel van de Wetenschappelijke Commissie een minder ver gaande integratie van de bestuursrechtspraak als eerste stap naar volledige integratie in de

rechterlijk macht voor de hand. Het hiervoor geschetste uitgangspunt leidt er wel toe dat de Wetenschappelijke Commissie het voorliggende wetsvoorstel beoordeelt naar de mate waarin het bijdraagt aan, dan wel afbreuk doet aan de verwezenlijking van de met het einddoel te bereiken doeleinden.

Voor die minder ver gaande integratie liggen naar de mening van de Wetenschappelijke Commissie principieel twee mogelijkheden van onvolledige integratie voor. De eerste is de handhaving van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder ook: de Afdeling bestuursrechtspraak) als hoogste bestuursrechter, gepaard gaande met een verdere integratie van de bestuursrechtspraak die door het CBb en de CRvB wordt verricht, in de gewone rechterlijke macht. De tweede is de vorming van een zelfstandig Hoog Bestuursrechtelijk Gerechtshof, al dan niet binnen de Raad van State, waarin de taken van de Afdeling bestuursrechtspraak, het CBb en de CRvB worden samengebracht, zoals lijkt te zijn bedoeld in het regeerakkoord.

Bij beide mogelijke oplossingsrichtingen gaat de Wetenschappelijke Commissie ervan uit dat geen wijziging wordt aangebracht in de bevoegdheid van de gewone rechter in hoger beroep in belastingzaken en in andere zaken waarbij het openbaar bestuur als zodanig is betrokken en waarbij de rechtspraak is opgedragen aan de gewone rechter (zoals de schadevergoeding bij onteigening en de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften). Aan een herverdeling op deze gebieden bestaat ook volgens de Wetenschappelijke Commissie geen behoefte. De consequentie is wel, dat onderbrenging van alle bestuursrechtelijke geschillen bij één hoogste bestuursrechter dus niet in het verschiet ligt. Hierboven is al opgemerkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak, het CBb en de CRvB goed functioneren. Daarnaast constateert de Wetenschappelijke Commissie dat deze colleges aan alle eisen van rechtsstatelijkheid voldoen. Tot een wijziging van het stelsel is dan alleen aanleiding als daarmee een reëel probleem wordt opgelost.

De voorkeur van de Wetenschappelijke Commissie gaat in het licht van het bovenstaande in dit stadium uit naar een oplossing waarbij de rechtspraak van het CBb en de CRvB overgaat naar de rechterlijke macht. Immers daarbij blijft voor de rechtspraak op de terreinen van deze colleges gelden dat deze, net als nu, plaatsvindt binnen het beheersgebied van de Raad voor de rechtspraak. Die raad heeft een belangrijke functie als buffer tussen de departementen van openbaar bestuur en de rechterlijke colleges.

In het concept-wetsvoorstel wordt noch voor de ene, noch voor de andere oplossingsrichting gekozen, maar wordt een tussenweg bewandeld. Dat een afdeling van een Hoog College van Staat als de Raad van State niet goed past binnen het beheersgebied van de Raad voor de rechtspraak ligt voor de hand, maar de constructie waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak onderdeel van de Raad van State blijft, blijft kwetsbaar. Het overbrengen van de competentie van het CBb naar de Afdeling bestuursrechtspraak heeft het nadeel dat daarmee die rechtspraak buiten het beheersgebied van de Raad voor de rechtspraak wordt geplaatst. Om dit te rechtvaardigen moeten er goede redenen zijn. Onder 3.4 zal daarop nader worden ingegaan.

Naar de mening van de Wetenschappelijke Commissie biedt verder noch het concept-wetsvoorstel, noch de memorie van toelichting enig zicht op de beoogde ontwikkeling op

middellange en lange termijn, in het bijzonder met betrekking tot de vraag welk model van rechterlijke organisatie de regering uiteindelijk voor ogen staat. Ook de brief van de ministers van 26 juni 2014 geeft daarover geen opheldering. De Wetenschappelijke Commissie is van mening dat het concept-wetsvoorstel in dit opzicht tekort schiet in toekomstbestendigheid (zie onder 2.1). In de memorie van toelichting ware daarop in te gaan. Ook wordt in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel niet ingegaan op reëel bestaande rechtstekorten op de punten van rechtsontwikkeling en rechtseenheid (zie onder 2.4).

In het navolgende zal achtereenvolgens afzonderlijk worden ingegaan op de voorstellen met betrekking tot de Afdeling bestuursrechtspraak, het CBb en de CRvB. Daarna zal aandacht worden gevraagd voor door de Wetenschappelijke Commissie geconstateerde lacunes in het wetsvoorstel en zal een opmerking worden gemaakt over het overgangsrecht. Het advies wordt afgesloten met een conclusie.

3.3 De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De Wetenschappelijke Commissie stemt in met het wetsvoorstel, voor zover het ertoe strekt een "waterdichte" scheiding aan te brengen tussen de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak. Onder de thans geldende wetgeving wordt voldaan aan de eisen die uit het Procola-arrest voortvloeien, maar door het wetsvoorstel wordt aan de scheiding tussen de beide functies van de Raad van State duidelijker vormgegeven. De Wetenschappelijke Commissie is ervan overtuigd dat er binnen de Raad van State voor wordt zorggedragen dat de beide afdelingen volstrekt onafhankelijk van elkaar opereren en zullen opereren. Niettemin blijft het samenhouden van de beide functies binnen één college kwetsbaar, omdat voor minder goed geïnformeerde en wantrouwende burgers de enkele omstandigheid dat de twee afdelingen tot één college behoren, de (volgens de Wetenschappelijke Commissie onjuiste) schijn kan wekken van niet volledige onafhankelijkheid (het probleem van de beeldvorming, zoals in paragraaf 3.1 aangestipt).

Het is de Wetenschappelijke Commissie opgevallen dat de bevoegdheid tot ontslag van (rechtsprekende) staatsraden in handen wordt gelegd van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak. Op zichzelf acht de Wetenschappelijke Commissie dit een vooruitgang in vergelijking tot de huidige situatie, waarin de ontslagbevoegdheid bij de vicepresident van de Raad van State berust. Echter, bij andere rechterlijke colleges heeft de wetgever ervoor gekozen de president van het college ten aanzien van rechterlijke ambtenaren wel de bevoegdheid te geven disciplinaire maatregelen te nemen, maar berust de ontslagbevoegdheid zoveel mogelijk bij een ander rechterlijk college: de Hoge Raad. Deze bijzondere rechtsgang is een waarborg voor de professionele autonomie van rechterlijke ambtenaren. De vraag rijst waarom met het oog hierop voor de staatsraden niet is gekozen voor deze rechtsgang. De Wetenschappelijke Commissie adviseert de ministers hierop in de memorie van toelichting in te gaan.

De Wetenschappelijke Commissie zet verder vraagtekens bij de toegevoegde waarde van het handhaven van de bestaande overstapregeling tussen de beide Afdelingen van de Raad van State, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het concept-wetsvoorstel (artikelsgewijze toelichting onder Artikel I, Dubbelbenoemingen, tweede alinea). Het komt

de Wetenschappelijke Commissie voor dat advisering over wetgeving geheel andere vaardigheden en inzichten vereist dan beslissing in geschillen. Bij advisering over wetgeving lijkt breedheid van ervaring en visie over het gehele maatschappelijke veld waarin een voorgestelde regeling zijn werking zal hebben, op de voorgrond te staan, bij rechtspraak gaat het om besluitvaardigheid in een concreet geschil, dat zich afspeelt binnen wettelijke kaders die maken dat een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen rechtens relevante omstandigheden en omstandigheden waarmee rechtens geen rekening mag worden gehouden. Dat maakt dat staatsraden uit de Afdeling advisering niet zonder meer een grotere geschiktheid hebben voor het functioneren in de Afdeling bestuursrechtspraak dan andere gekwalificeerde kandidaten en vice versa. De Wetenschappelijke Commissie adviseert dit punt te heroverwegen en in elk geval in de memorie van toelichting nader te motiveren.

Meer in het algemeen stelt de Wetenschappelijke Commissie vast dat de opleiding en werving van bestuursrechters bij de Raad van State anders georganiseerd is dan in de gewone rechterlijke macht en dat de omvang en de rol van de gerechtelijke ondersteuning er naar aard en omvang substantieel omvangrijker is dan bij de gewone rechtspraak. Beide factoren zijn in de beeldvorming naar buiten toe echter niet zonder betekenis voor de perceptie van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de rechtspraak, hoezeer deze twee aspecten objectief gezien ook nu al gewaarborgd mogen zijn achter de voordeur van de Afdeling bestuursrechtspraak. De Wetenschappelijke Commissie adviseert hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

3.4 Het College van Beroep voor het bedrijfsleven

Het CBb heeft zich sinds zijn oprichting door uitbreiding van zijn wettelijke taken ontwikkeld tot een gespecialiseerd gerecht voor de beslissing van geschillen op het brede terrein van het economisch bestuursrecht, veelal in enige aanleg, soms in hoger beroep, en daarmee als hoogste rechter op dat gebied. Onder het economisch bestuursrecht vallen terreinen als de marktregulering in de telecommunicatie- en energiesector, het mededingingsrecht, de marktordening in de gezondheidszorg, het toezicht op financiële instellingen, het openbaar vervoer, subsidies voor bedrijven, alsmede vele regelingen voor de agrarische sector, waaronder de voedselveiligheid.

Deze vorm van specialistische bestuursrechtspraak wordt door de betrokken justitiabelen gewaardeerd. Het wetsvoorstel beoogt aan die specialistische rechtspraak een einde te maken door integratie in de taak van de Afdeling bestuursrechtspraak. In de memorie van toelichting worden daarvoor drie argumenten naar voren gebracht. In de eerste plaats zou het zowel bij de Afdeling bestuursrechtspraak als bij het CBb veelal om zaken gaan die de belangen van derden raken. In de tweede plaats zouden de zaken van het CBb aansluiten op de zaken die de Afdeling bestuursrechtspraak behandelt, onder meer omdat er sprake is van grote economische belangen en een grote beslissingsruimte voor het bestuur. Ten slotte wordt betoogd dat de Afdeling bestuursrechtspraak het probleem van de lange doorlooptijden bij het CBb zou kunnen oplossen. De Wetenschappelijke Commissie is van mening dat deze argumenten overtuigingskracht missen.

Dat het bij het CBb in overwegende mate gaat om zaken die de belangen van derden raken, waarmee kennelijk is bedoeld dat derde-belanghebbenden rechtstreeks als partij deelnemen aan het geding, is onjuist en dat daarbij een grote beslissingsruimte voor het bestuur bestaat, is slechts in beperkte mate juist. Meerpartijenzaken komen bij het CBb voor. Het merendeel van de zaken van het CBb is evenwel van zuiver bilaterale aard; men denke alleen al aan de vele subsidiezaken in de landbouw- en de economische sfeer en aan de toetsing van aan bedrijven opgelegde sancties en andere handhavingsmaatregelen. Dat de belangen van derden in het algemeen (bijvoorbeeld van de consument bij het handhaven van regels omtrent eerlijke handelspraktijken door het opleggen van een boete aan een overtreder van die regels) wel zeer gediend zijn met de rechtspraak van het CBb is een andere kwestie. Ook van aansluiting bij de rechtsmacht van de Afdeling bestuursrechtspraak is slechts in beperkte mate sprake. Het CBb is nu dé gespecialiseerde instantie (in de meeste gevallen in eerste en enige aanleg) op het terrein van het economische bestuursrecht. Anders dan in de memorie van toelichting (in het verlengde van de brief van de ministers van 26 juni 2014) wordt gesuggereerd, omvat het economische bestuursrecht in wezen een heel eigen terrein van het bestuursrecht, dat slechts in beperkte mate door de Afdeling bestuursrechtspraak wordt bediend. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, is de Afdeling bestuursrechtspraak bij uitstek gespecialiseerd in het omgevingsrecht en het vreemdelingenrecht. Op de terreinen waarbij volgens de memorie van toelichting de Afdeling bestuursrechtspraak zich met economische ordening bezig houdt, is die economische ordening een nevendoel naast de diversiteit van het omroepbestel en de volksgezondheid. Het gebruik van het containerbegrip "ordeningswetgeving" verheldert in dit opzicht niet. De overige in de memorie van toelichting genoemde vraagstukken, namelijk die van staatssteun en vrij verkeer van goederen, spelen ten minste evenzeer bij de civiele rechter; geschillen over overheidsaanbestedingen worden (buiten het onder de competentie van het CBb vallende concessiestelsel voor het openbaar vervoer) alle door de civiele rechter beslecht. Dat, zoals in de memorie van toelichting is vermeld, de voordelen van goed in de materie ingevoerde rechters bij overheveling van de rechtsmacht van het CBb naar de Afdeling bestuursrechtspraak niet alleen behouden blijven maar zelfs beter gewaarborgd zouden zijn, is niet onderbouwd. Er is in het voorstel immers niet voorzien in een overgang van de betrokken specialistische rechters naar de Afdeling bestuursrechtspraak, zodat in het geheel niet veilig is gesteld dat de thans bij het CBb bestaande expertise (waarvoor bij het betrokken bedrijfsleven veel waardering bestaat[2]) zal worden behouden. In ieder geval moet er voor worden gezorgd dat die expertise ook bij een overgang naar de Afdeling bestuursrechtspraak aanwezig blijft.

De vergelijking van doorlooptijden in de memorie van toelichting loopt eveneens mank. In de eerste plaats moet worden bedacht dat in het grootste deel van de zaken het CBb recht doet in eerste en enige instantie. Dat daarmee meer tijd is gemoeid, is op zich al gerechtvaardigd; een mogelijkheid tot herkansing hebben partijen en het CBb zelf immers amper. De tijd die het CBb nodig heeft, dient daarom afgezet te worden tegen het totaal van de tijd van de eerste aanleg samen met die van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, en zou hoogstens in voorkomend geval kunnen worden vergeleken met het tijdsverloop bij de zaken waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige instantie recht doet. Daarbij komt dat appelrechtspraak anders van aard is dan eerstelijnsrechtspraak, aangezien in appelrechtspraak altijd sprake is van in eerste aanleg

[2] A. Böcker e.a., Specialisatie loont. Researchmemorandum Raad vd Rechtspraak 2010 nr. 1, hoofdstuk 7

voorbewerkte zaken. Het is eenvoudiger ploegen op een voorbewerkte akker. De snellere doorlooptijden - de door de Afdeling bestuursrechtspraak behaalde gemiddelde doorlooptijd in 2013 van gemiddeld 26 weken (het jaarverslag vermeldt overigens 27 weken) tegenover 68 weken bij het CBb - kunnen bovendien niet los worden gezien van de ruimere beschikbaarheid van menskracht bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Wanneer de verhouding tussen het aantal staatraden en juristen bij de Afdeling bestuursrechtspraak bijna 1 op 8 is, is die bij het CBb nog niet 1 op 1. Geconstateerd moet worden dat kennelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een ruimere toerusting van het onder zijn hoede staande deel van de rechtsprekende instanties bewerkstelligt dan de minister van Veiligheid en Justitie. Wel brengt het verschil in wijze van bemensing met zich mee dat de "aanraaktijd" van een rechter met een dossier bij het CBb langer is.

De slotsom van de Wetenschappelijke Commissie is dat er geen goede redenen zijn om het werkterrein van het CBb over te hevelen naar de Afdeling bestuursrechtspraak. Een zodanige overheveling draagt niet bij aan de toekomstbestendigheid van het stelsel, bevordert de eenvoud en de inzichtelijkheid van het stelsel voor de rechtzoekende niet en draagt een groot risico in zich voor kwaliteitsverlies van de rechtspraak op dit terrein. De Wetenschappelijke Commissie adviseert de ministers daarom van dit voornemen af te zien. Mocht niet alsnog worden gekozen voor de vorming van een Hoog Bestuursrechtelijk Gerechtshof als bedoeld onder 3.2, dan ware het CBb als geheel onder een van de gerechtshoven te scharen, al dan niet als deel van een afzonderlijk bestuursrechtelijk gerechtshof. De Wetenschappelijke Commissie adviseert de ministers om het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

Mocht de huidige opzet evenwel worden gehandhaafd, dan ware te bedenken dat de benodigde specialistische kennis bij de Afdeling bestuursrechtspraak voor een deel nog moet worden opgebouwd. De werving van nieuwe staatsraden en ondersteunende juristen bij de Afdeling bestuursrechtspraak zal daarop moeten worden gericht. Dit zou het eenvoudigst kunnen worden gerealiseerd door de leden en de gerechtsambtenaren integraal over te plaatsen naar de Afdeling bestuursrechtspraak als een gespecialiseerde, intern en extern als zodanig herkenbare kamer (naar het voorbeeld van de Ondernemingskamer bij het gerechtshof Amsterdam), met een daarop toegespitst bedrijfsmodel. Indien voorts werkelijk wordt beoogd voor de zaken die volgens het wetsvoorstel van het CBb naar de Afdeling bestuursrechtspraak overgaan, een verkorting van de doorlooptijd te bewerkstelligen met behoud van de bestaande kwaliteit, dan zal dat een niet onaanzienlijke personele uitbreiding bij Afdeling bestuursrechtspraak vergen. In de memorie van toelichting ware ten minste uiteen te zetten hoe en tegen welke kosten in een en ander zal worden voorzien.

Eveneens zou, mocht het voorstel in zijn huidige vorm worden doorgezet, nog eens kritisch moeten worden bezien of het pakket van het CBb in zijn geheel naar de Afdeling bestuursrechtspraak moet overgaan. Zo is de bemoeienis van het CBb met overheidsaanbestedingen beperkt tot aanbestedingen op het gebied van het (openbaar) vervoer, terwijl aanbestedingszaken voor het overige voor de burgerlijke rechter worden gebracht, waarvoor in eerste aanleg met name de civiele voorzieningenrechters tekenen en in hoger beroep de gerechtshoven een daarop gespecialiseerde groep samenwerkende raadsheren van de onderscheidene gerechtshoven actief is. Deze verdeling is het gevolg van de omstandigheid dat in het vervoer, anders dan overal elders, is gekozen voor een

concessiestelsel en tegen besluiten op grond van de Wet personenvervoer 2000 beroep (ook voor wat concessiebeslissingen betreft) bij het CBb is opengesteld. Dat zou er niet aan in de weg hoeven te staan die aanbestedingszaken aan de rechtsmacht van het College te onttrekken en bij de burgerlijke rechter onder te brengen.

3.5 De Centrale Raad van Beroep

De CRvB heeft zich sinds zijn oprichting in 1902 ontwikkeld tot een algemene, gespecialiseerde hoger beroepsrechter op het gebied van de sociale zekerheid en het ambtenarenrecht[3]. De rechtspraak van de CRvB wordt door partijen steevast, blijkens onderzoek, zeer hoog gewaardeerd[4].

Met betrekking tot de CRvB constateert de Wetenschappelijke Commissie dat er in het concept-wetsvoorstel voor is gekozen de sociale-zekerheidsrechtspraak in hoger beroep bij de rechterlijke macht onder te brengen, in die zin dat zij verspreid wordt over de gerechtshoven. De daarvoor aangevoerde reden -de in de memorie van toelichting veronderstelde gelijkenis van de sociale-zekerheidsrechtspraak met de belastingrechtspraak- is volgens de Wetenschappelijke Commissie echter geringer dan verondersteld wordt. Voor zover het gaat om toeslagen die via de Belastingdienst/Toeslagen worden uitgekeerd of verrekend, zou een zekere gelijkenis met de sociale zekerheid voor de hand kunnen liggen, maar juist de geschillen daarover – over huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget - zijn niet aan de CRvB of de belastingrechter opgedragen, maar aan de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor de overige sociale-zekerheidsgeschillen is de gelijkenis met belastinggeschillen veel geringer. Weliswaar hebben belastinggeschillen met uitkeringen gemeen dat het veelal om financiële aanspraken en verplichtingen gaat, maar dat ziet eraan voorbij dat een substantieel aantal sociale-zekerheidsgeschillen betrekking heeft op andere dan financiële beschikkingen, bijvoorbeeld indicatiestellingen voor zorg, de levering van de zorg zelf en subsidiebesluiten (persoonsgebonden budgetten). Een beoordeling en weging van medische aspecten speelt voorts bij veel geschillen een grote rol. Ook zijn er significante verschillen in de onderscheidene rechtsgangen. Zo kent de belastingrechtspraak een gesloten stelsel van rechtsmiddelen, een beperking van de kring van appelgerechtigden en een behandeling met gesloten deuren, terwijl het tegendeel geldt bij de rechtsgangen ter zake van de sociale zekerheid.

Het concept-wetsvoorstel dreigt voorts een nieuw en serieus te nemen probleem te veroorzaken. Door de voorgestelde spreiding van de taak van de CRvB over vier gerechtshoven komt namelijk de rechtseenheid bij de uitleg en uitvoering van de sociale-zekerheidswetgeving in gevaar. Weliswaar wordt voorzien in cassatie, maar daarvan mag maar een beperkte bijdrage aan de rechtseenheid worden verwacht. Verder ligt in de voorgestelde spreiding over de hoven verwatering van de kwaliteit van de rechtspraak besloten. Bij de CRvB is thans voorzien in een hoogwaardige kwaliteitsinfrastructuur (voor deelterreinen van de sociale zekerheid en het internationale en Europese recht) die bij een

---

[3] De CRvB heeft ook een bijzondere taak als beroepscollege voor rechtspositionele beslissingen over rechterlijke ambtenaren, met uitzondering van hun ontslag (tot voor kort art. 47 WRRA; thans art. 3 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak; zie bijlage 2 Awb).

[4] Zie W. Konijnenbelt, Red de bestuursrechtspraak!, NJB 2014/2209

spreiding van de rechtspraak over vier hoven verloren zal gaan. De aantallen zaken per hof zullen niet toereikend zijn om bij elk van de hoven een gelijkwaardige infrastructuur te kunnen opbouwen. Eventuele afstemmingsoverleggen bieden geen soelaas omdat zij tot langere doorlooptijden zullen leiden en omdat zij zich onttrekken aan het beginsel van de openbaarheid van de behandeling ter terechtzitting.

De Wetenschappelijke Commissie acht het een ernstige tekortkoming van het concept-wetsvoorstel en de memorie van toelichting dat deze problemen niet serieus worden onderkend. De Wetenschappelijke Commissie is van mening dat, indien niet alsnog wordt gekozen voor de vorming van een Hoog Bestuursrechtelijk Gerechtshof als bedoeld onder 3.1, deze problemen kunnen worden ondervangen door de CRvB, net als het CBb, als geheel onder een van de gerechtshoven te scharen, al dan niet als deel van een afzonderlijk bestuursrechtelijk gerechtshof. Aldus kan de bestaande expertise geconcentreerd behouden blijven en binnenshuis de rechtseenheid worden bewaakt. De slotsom is dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen bevat dat de bij de CRvB geconcentreerde expertise behouden blijft. De Wetenschappelijke Commissie adviseert de ministers om het concept-wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Voorts merkt de Wetenschappelijke Commissie op dat door het openstellen van cassatie procedures langer kunnen gaan duren, wat tot een langduriger rechtsonzekerheid voor alle betrokkenen leidt. Zowel voor de zwaksten in de samenleving, die voor hun bestaanszekerheid zijn aangewezen op het stelsel van sociale zekerheid, als voor de uitvoeringsorganen, die snel duidelijkheid behoeven over de uitleg van steeds veranderende bepalingen, is dat bezwaarlijk. De Wetenschappelijke Commissie adviseert de ministers zich te beraden op mogelijkheden om die gevolgen tegen te gaan, waarbij bijvoorbeeld te denken valt aan versnelde toepassing van de bestaande middelen voor vereenvoudigde afdoening (de artikelen 80a en 81 van de Wet op de rechterlijke organisatie) en aan invoering van een verlofstelsel voor dit soort zaken. Op de resultaten daarvan ware in de memorie van toelichting in te gaan, al dan niet met wijziging van het wetsvoorstel.

3.6 Lacunes

Zowel in het thans geldende stelsel als dat waarin het concept-wetsvoorstel voorziet, is voldoende voorzien in een instantie die de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling binnen de specifieke deelgebieden van het bestuursrecht bewaakt (men denke bijvoorbeeld aan verwijzing naar de grote kamer als bedoeld in artikel 8:10a van de Algemene wet bestuursrecht). Daarin heeft het wetsvoorstel geen toegevoegde waarde. Wat in het huidige stelsel met vier hoogste bestuursrechters ontbreekt, is een instantie die tot taak heeft de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling in het algemene bestuursrecht te realiseren. In de memorie van toelichting wordt het belang daarvan onderkend (paragraaf 4 van het algemeen deel), maar wordt volledig vertrouwd op informele afstemmingsmechanismen. Het argument dat tegen een wettelijke institutionele voorziening wordt aangevoerd, is dat deze gemakkelijk tot formalisering en verstarring kan leiden en procedures kan vertragen. Volstaan wordt met het noemen van de bestaande informele arrangementen, te weten het afstemmingsoverleg binnen de Commissie rechtseenheid bestuursrecht en de mogelijkheid dat raadsheren van de Hoge Raad als staatsraad in buitengewone dienst deelnemen aan de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

De Wetenschappelijke Commissie acht deze arrangementen in zoverre onevenwichtig dat niet is voorzien in aanstelling van leden van de Afdeling bestuursrechtspraak als raadsheren in buitengewone dienst bij de Hoge Raad. Voorts geldt dat de vraag welke zaken zich lenen voor behandeling via deze informele voorzieningen, geheel is onttrokken aan de inbreng van procespartijen. Het is aan het initiatief van de leden van de rechtsprekende instanties overgelaten of en wanneer een bepaalde aangelegenheid onderwerp wordt van afstemming met het oog op de rechtseenheid. Met name om die reden acht de Wetenschappelijke Commissie het uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid gewenst dat voorzien wordt in een wettelijk afstemmingscollege, waarin leden uit de onderscheidene hoogste rechtscolleges worden benoemd. De beslissing door dat college zou door partijen gelijktijdig met het instellen van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak of beroep in cassatie bij de Hoge Raad kunnen worden verzocht; de procureur-generaal zou daartoe kunnen adviseren. Het college zou vervolgens zelf kunnen beslissen of rechtsingang wordt verleend. In het beperkte aantal gevallen waarin dat naar verwachting zal gebeuren, moet naar de mening van de Wetenschappelijke Commissie het belang van de rechtseenheid de overhand hebben op de (naar verwachting beperkte) verlenging van de procedure. Enige grond voor de vrees voor formalisering en verstarring wordt in de memorie van toelichting niet aangedragen; de Wetenschappelijke Commissie kan zich daar bij de onderhavige materie ook niets bij voorstellen. Daartegenover staat dat uitspraken van het college aan gezag winnen, omdat zij zijn gedaan door een wettelijk speciaal daartoe ingesteld orgaan. Meerkosten zijn aan de wettelijke regeling niet verbonden, omdat ten behoeve van de behandeling van een beperkt aantal zaken per jaar als leden van het afstemmingscollege leden van de Afdeling bestuursrechtspraak en leden van de Hoge Raad in deeltijd kunnen worden benoemd.

Een voorziening als de onderhavige zou een goede dienst kunnen bewijzen aan de bevordering van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling binnen het algemene bestuursrecht. Zij zou daarnaast met een beperkte uitbreiding ook kunnen worden toegepast als voorziening om de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling bij de uitleg van aan rechtsgebied overstijgende gemeenschappelijke leerstukken te bewerkstelligen. Bij rechtsgebied overstijgende leerstukken kan gedacht worden aan punitieve sancties, schadevergoeding, uitleg van de Grondwet en internationaal en supranationaal recht.

Een andere rechtseenheidsvoorziening, naast of in plaats van bovengeschetste, zou kunnen bestaan uit de verdere uitbouw van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Daarmee wordt thans in het civiele recht positieve ervaring opgedaan; uitbreiding naar het strafrecht en het belastingrecht is voorwerp van overweging. Daarmee kan snel uitsluitsel worden verkregen over rechtsvragen, zonder eerst de procedure in drie instanties te hoeven afwachten. Deze mogelijkheid zou ook kunnen worden geopend voor rechtsgebied overschrijdende vragen als bovenbedoeld. Eerste- en tweedelijnsrechters, die de meeste voeling met de praktijk hebben, kunnen zelf beslissen welke vragen zij willen voorleggen. De betrokkenheid van de procespartijen is gewaarborgd doordat naar geldend recht de rechter die de vraag wil stellen, het voornemen daartoe aan partijen moet voorleggen en voorts de Hoge Raad partijen moet horen.

De Wetenschappelijke Commissie adviseert de ministers om, ongeacht welke verdeling van de rechtsgebieden over de Afdeling bestuursrechtspraak en de rechterlijke macht wordt

gekozen, het wetsvoorstel niet in te dienen zonder daarin een wettelijke rechtseenheidsvoorziening als hier bedoeld in het leven te roepen. Een wetsvoorstel dat een dergelijke regeling niet bevat, richt zich immers slechts op de oplossing van niet bestaande problemen en laat de wel bestaande problemen liggen.

De Wetenschappelijke Commissie constateert voorts dat er verschillen bestaan tussen de wettelijke regeling van de fiscale en die van de niet-fiscale rechtsgang. Het wetsvoorstel biedt een uitgelezen kans om nut en noodzaak van de verschillen te heroverwegen. De Wetenschappelijke Commissie adviseert de ministers om die heroverweging voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel ter hand te nemen, de resultaten daarvan in de memorie van toelichting te vermelden en, indien die resultaten daartoe aanleiding geven, het wetsvoorstel aan te vullen.

3.7 Overig

In het concept-wetsvoorstel wordt erin voorzien dat bij het CBb en bij de CRvB lopende procedures in de stand waarin zij verkeren, overgaan naar onderscheidenlijk de Afdeling bestuursrechtspraak en de gerechtshoven. De Wetenschappelijke Commissie voorziet dat bij deze wijze van overgang de afdoening van lopende zaken ernstige vertraging zal oplopen. De inhoudelijke competentie ontbreekt immers bij de nieuw bevoegde colleges geheel en een op doeltreffendheid en doelmatigheid getoetste ondersteunende organisatie is evenmin aanwezig. De Wetenschappelijke Commissie adviseert de ministers daarom in elk geval het overgangsrecht aldus te wijzigen dat de Afdeling Bestuursrechtspraak en de gerechtshoven direct bevoegd worden voor nieuwe (appel)zaken en dat het CBb en de CRvB bevoegd blijven gedurende een wettelijke te bepalen termijn van bijvoorbeeld twee jaar de lopende zaken af te doen. Het in het concept-wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht kan slechts zonder problemen werken, als de op te heffen colleges *in hun geheel* worden ondergebracht bij onderscheidenlijk de Afdeling bestuursrechtspraak, onderscheidenlijk één gerechtshof.

4. Conclusie

De Wetenschappelijke Commissie adviseert om het wetvoorstel te heroverwegen en op een later tijdstip een ander en beter onderbouwd wetsvoorstel in te dienen, waarbij een langetermijnperspectief op de toekomst van de rechterlijke organisatie wordt uitgewerkt. Er zijn immers met de huidige werking van het stelsel van hoger beroep in het bestuursrecht geen problemen en de huidige colleges voldoen alle aan de eisen van rechtsstatelijkheid. Bovendien is de rechterlijke organisatie diep verwikkeld in een digitaliseringsslag.
Mocht toch tot indiening worden besloten, dan adviseert de Wetenschappelijke Commissie om de Afdeling bestuursrechtspraak met haar huidige taak in stand te laten, om geschillen die thans door het CBb worden beslist, niet over te hevelen naar de Afdeling Bestuursrechtspraak en om het CBb samen met de CRvB onder te brengen bij de gerechtshoven, al dan niet als zelfstandig bestuursrechtelijk gerechtshof. Die onderbrenging zou in elk geval aldus moeten gebeuren dat zowel het CBb als de CRvB, al dan niet tezamen, als ongedeelde eenheden in stand blijven. Alleen zo blijft de bestaande expertise in stand. De Wetenschappelijke Commissie acht deze operatie echter evenmin zinvol (nu er geen problemen zijn die daartoe noodzaken), als niet tevens een wettelijke regeling wordt

getroffen voor de bevordering van de rechtseenheid, aangezien de huidige wetgeving thans lacunes vertoont, in het bijzonder waar het participatie van rechtzoekenden betreft.

Een qua inhoud gelijkluidende brief is heden verzonden aan uw ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

Prof. dr. M.E. de Meijer
voorzitter

Bijlage

Relevante stukken:

a. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie d.d. 26 juni 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende "Splitsing Raad van State en samenvoeging drie hoogste bestuursrechters" (Kamerstukken II, 29279, nr. 200);
b. Standpunt in hoofdlijnen van de gerechtsvergadering van de CRvB d.d. 7 juli 2014 over de onder a vermelde brief;
c. Uitnodiging van het bestuur van de NVvR (e-mail d.d. 10 juli 2014) aan de raadsheren en gerechtsauditeurs bij het CBb en de CRvB voor een bijeenkomst op 1 september 2014 over de onder a vermelde brief;
d. Brief van het bestuur van de NVvR d.d. 4 augustus 2014 aan de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer, houdende een eerste reactie van de NVvR op de kabinetsplannen inzake het hoger beroep in de bestuursrechtspraak;
e. Standpunt in hoofdlijnen van de gerechtsvergadering van het CBb d.d. 19 augustus 2014 over de onder a vermelde brief;
f. Brief van het bestuur van de NVvR d.d. 2 september 2014 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreffende de inrichting van het hoger beroep in de bestuursrechtspraak;
g. Inbreng van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer voor het verslag van een schriftelijk overleg inzake Rechtsstaat en Rechtsorde, vastgesteld op 10 september 2014 (Kamerstukken II, 29279, nr. 200);
h. Prof. mr. R.J.N. Schlössels, De kracht van gelegenheidsargumenten, NJB 2014/1578;
j. Prof. A.W. Heringa, Van stroomlijning bestuursrechtspraak nog geen sprake, FD 9 september 2014;
k. Brief van de Rvdr d.d. 14 november 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de modernisering van de organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie;
l. Brief van de voorzitter van der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 15 november 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, inhoudende een reactie op de brief onder k vermelde brief;
m. Prof. mr. W. Konijnenbelt, Red de bestuursrechtspraak!, NJB 2014/2209;
n. Prof. mr. A.T. Marseille, Triomf van het bestuursprocesrecht, NJB 2014/2210;
o. Brief van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer d.d. 15 juli 2014 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de splitsing van de Raad van State (kenmerk 155538u);
p. De organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, position paper van de Rvdr d.d. mei 2013;
q. Advies van de WeCo aan het bestuur van de NVvR d.d. 21 juni 2013 inzake de toekomst van het hoger beroep in de bestuursrechtspraak.